



## 北京人口规模控制

中图分类号: C924.23 文献标志码: A 文章编号: 1000-4149 (2011) 03-0024-13

主持人: 黄荣清 (首都经济贸易大学人口经济研究所教授)

人口规模过大是长期困扰北京的一个大问题。关于北京人口规模的调控, 一直受社会各界关心。2010年以来, 北京出现了历史上少见的干旱, 入冬以来几乎就没有下过一场雪 (直到2011年开春后才下了一点雪), 给本来就严重缺水的北京再一次警示; 北京的房价之高, 在全国各个城市中首屈一指, 市民甚是抱怨; 而北京交通的拥挤, 更被人戏谑地称为“首堵”, 这一切都使人联想到人口规模问题。2005年全国1%人口抽样调查的结果显示, 2000~2005年, 北京在全国31个省(市、自治区)中是人口增长率最高的地区。从目前的人口动态看, 到2010年, 北京市的常住人口会超过1800万人。而《北京城市总体规划(2004—2020年)》确定的人口控制目标是到2020年人口总量调控在1800万以内, 即是说, 提前10年突破了人口规模的上限。这样, 北京要不要实行人口规模控制, 如何实行人口控制, 能不能实现人口控制等人口调控问题自然就成为北京市“十二五”规划制定和刚刚闭幕的北京市“两会”上讨论的热点。

在上述背景下, 本刊特别邀请了几位学者, 其中两位还是参政议政的北京市政协委员, 对北京人口控制问题发表自己的看法。本刊希望通过讨论, 反映学界目前对北京人口调控问题的不同观点, 吸引更多的人关注和研究北京的人口问题。

### 北京市人口规模调控: 历史和现实的可能性

段成荣 (中国人民大学人口研究所所长)

2010年7月份, 北京市人大常委会一个调研组在对北京市人口规模调控问题进行调研后发现, 几年前制定的《北京城市总体规划(2004—2020年)》确定的人口控制目标是到2020年人口总量调控在1800万以内, 可是这一目标到2009年底时就被突破 (达到1972万人), 足足提前了10年! 该调研报告引发了北京市新一轮关于调控城市人口规模的热议, 在此后关于北京市“十二五”规划的方案制订过程中和刚刚闭幕的北京市“两会”上, 控制北京市的人口规模, 特别是流动人口规模问题, 都成为最引人注目的热点问题。

新中国成立以来, 我们国家无论是在整体的城市发展战略上, 还是在单个城市的具体发展思路, 都基本上以控制城市人口规模为主线。但是, 60年发展历程告诉我们, 调控城市人口规模, 绝

不是一件轻而易举的事。

毫无疑问，一个城市应该有一个相对合理的人口规模，问题是，这个合理规模，不是人们主观臆断想出来的，而要经过深入的科学论证；这个合理规模，也不是一成不变的，它会随着历史条件的变动特别是科学技术的发展而不断变动。尤为重要的是，即便是我们经过“科学计算”得到了一个合理的规模，这个规模是否能够真的实现、是否真的可以用来作为调控这个城市人口规模的指导，仍要受到其他社会、经济和文化等因素的制约。本文着重就历史和现实可能性问题，谈谈对北京市人口规模调控的一些粗浅认识。

## 一、北京市人口控制的历史

### 1. 北京市户籍人口调控的历史：步步为营，节节败退

北京市历来十分重视人口规模控制问题，从新中国建立初期开始，有关方面就对北京市的人口规模、人口迁入等问题提出了明确的控制目标和措施。直到今天，这种对北京市人口规模进行控制的指导思想几乎没有发生过变化，如果一定要说有所变化的话，也只是在不同时期，控制的严格程度有所不同而已。

从制定第一个五年规划开始，北京市就明确了“必须采取有效措施”，“控制北京市人口的盲目增加，减少城市人口”的思路。此后，北京市从来没有停止过控制人口的努力，甚至提出过“北京人口任何时候都不要超过1000万人”的严格要求。在20世纪80年代以前，可调控的对象是户籍人口的迁移增长。于是，北京市当时人口规模控制的重点在户籍人口的迁移，严格地限制户籍人口的迁入，采取的措施包括实行严格的迁入审批制度，征收城市人口增容费等；在某些时候甚至鼓励户籍人口的迁出。

然而，几十年中，户籍人口迁移调控的目标并未能有效地得到实现。尽管北京市的人口规模控制目标从最初的460万左右一步一步地退让到1000万左右，但每一次设定的人口控制目标都会在很短时间内非常轻易地被突破，形成了人口控制目标“步步为营，节节败退”的局面。

### 2. 北京市流动人口调控的历史：屡战屡败，屡败屡战

从20世纪80年代中期开始，城市人口增长主要源自流动人口的增加，城市人口规模调控的对象也就此转变为对流动人口规模的控制。1986年北京市开展第一次流动人口抽样调查时，流动到北京市的流动人口只有几十万，后来，这个群体的数量在很短的时间内就迅速突破100万，200万，到1997年北京市开展外来人口普查时达到300万左右。在此背景下，北京市曾提出了以“总量控制”为核心的流动人口规模控制政策，并希望通过限制外地人在北京的就业工种（最多时控制的工种有300种之多）等多种严格措施来达到流动人口总量控制的目标。但是，这些措施，都基本没有收到预期的成效，流动人口在政府不断控制的过程中，规模越来越大。

进入新世纪后，北京市流动人口增加更为突出。最近十几年，北京市每年新增的流动人口达到数十万人，流动人口的数量增长成为北京市人口增长的绝对主要组成部分。流动人口的规模也达到了800万人左右的巨大规模。

不论是对户籍人口增长的控制，还是对流动人口增长的控制，应该说北京市在过去几十年内采取的措施都是很严格的。但为什么始终没有收到预期成效呢？原因很多，也十分复杂！但有一点是基本的，那就是，我国在过去几十年的发展过程中，忘记了人类发展的一个基本轨迹：城市化。在现代化过程中，人口要由农村向城市集中，这是一个基本的过程。但是，几十年里，我们一直有意识或者无意识地希望回避这个过程，甚至希望阻止、逆转这个过程，这种想法在很长时期内成为整个国家城市发展战略的基本思路，也成为一个个具体城市制订发展规划时的主导思想。以这样一种违背规律的想法为指导制定出来的种种规划，达不到预期效果，应该是预料中的事。

## 二、北京市流动人口规模调控的现实：能在多大程度上控制流动人口的增长

未来北京市能有多大可能性将流动人口的数量增长控制住呢？笔者对此并不乐观。形成这个结论，有多方面理由。此处着重强调一点，一个城市的人口规模调控，不可能离开全国甚至全球的人口发展格局，在人口迁移流动成为左右人口发展格局的主导力量的背景下，这一点尤为重要。

在未来一段时期，北京市将面临全国流动人口进一步增加且越来越集中地流向主要城市的国内背景，以及国际移民将越来越多地流向我国的国际背景。就全国流动人口的绝对规模而言，我们根据我国人口未来变动趋势、城市化发展趋势、产业结构变动趋势等，对我国流动人口的未来变动趋势进行了多种方案的预测，发现在未来10~20年内，我国流动人口规模将有进一步较大幅度增加。就流动人口的流向变化来讲，我们根据全国人口普查等数据对过去30年来我国流动人口的主要流向变动进行的研究表明，30年来，我国流动人口越来越集中地流向深圳、东莞、广州、北京和上海等主要城市。1982~2005年，接收流动人口最多的50个城市所接收的流动人口在全国流动人口总量中所占的比重，从42.8%大幅度提高到60%。同期，北京市接收的流动人口在全国流动人口总量中所占比重，则从2.07%明显提高至3.17%。在流动人口总量进一步增加而且主要流向大城市的背景下，北京市在未来一段时期内，毫无疑问地会面临更多流动人口到来的巨大压力。

从国际移民的角度看，随着我国改革开放的不断深化和社会经济的迅猛发展，我国已经开始成为越来越多国际移民的关注点。尽管我们目前还缺乏系统的数据资料来反映国际移民在我国增长的势头，但广州、上海和北京等大都市以及很多边境城市的个案资料都显示，我国正在成为吸引国际移民的热点。我们完全有理由相信，只要目前的发展势头持续下去，我国将逐步成为吸引大规模国际移民的国家。而北京作为具有明显资源优势的大都市，加之自身又在积极努力建设“世界城市”，无疑会成为众多国际移民的理想目的地。

在上述背景下，北京市要严格地调控流动人口的规模，虽不敢说是一件绝对完不成的任务，但至少不是一件轻而易举的事。如果明知此事不可为，那么，最好的办法就是不要为，以免引起诸多不必要的麻烦。多年来，我们的城市总是不遗余力地对人口规模进行控制，却又控制不住，结果，城市发展就永远处在被动应对人口增长的过程之中，导致产业、交通、居住等诸方面规划缺乏效率。这样的教训是很多、很深刻的。能不能在新一轮的规划制定中，避免这样的教训呢？

### 首都人口调控论争与出路的理论思考

陆杰华（北京市政协常委 北京大学社会学系教授）

黄文香（北京大学社会学系研究生）

北京作为一个特大城市，在其快速城市化和工业化的过程中，面临着许多城市病的难题，尤其是人口问题。截至2009年底，全市常住人口已达到1755万人，比2008年末增加60万人。据估计，2010年，首都人口即将突破常住人口1800万的关口，即提前10年突破《北京城市总体规划（2004—2020年）》确定的2020年人口规划目标。人口规模的膨胀对于“十二五”时期资源的供给，以及公共服务提出了巨大的挑战。

人口问题既是发展问题，也是民生问题。首都人口问题不仅是影响首都全面协调可持续发展的重大问题之一，还是影响经济社会又好又快发展的关键因素。当前本市面临的能源、交通、就医、就学、就业、居住和治安等突出问题，尤其是首都经济社会的长远发展问题，无不与人口规模、结构、分布及人口科学管理密切相关。因此，人口问题，不仅关系首都城市功能定位的实现，也关系到“人文北京、科技北京、绿色北京”和建设中国特色世界城市战略构想的实现，它已经是首都当前经

济社会发展进程中不容回避的一个重大现实问题。如何通过经济方式转变来催进人口结构的调整,促进人口合理有序的流动,维持社会的稳定,探索切实可行的城市社会管理模式,是当前亟待解决的重大现实问题之一。

北京人口问题研究一直都是学者们关注的一个研究领域,早在20世纪80年代就有学者提出要关注北京人口问题,要对北京人口数量进行控制,严格控制人口的机械增长<sup>[1]</sup>。在控制人口数量的同时,也要注重人口结构的调整,要调整人口的地区结构和职业结构,提高人口素质<sup>[2]</sup>。近年来,随着城市化的加快和经济发展,北京的人口规模不断膨胀。而由于人口因素引发的一系列的问题,比如交通堵塞、社会治安、生活资源供给存在巨大压力的问题,使得首都人口调控再次成为学界关注的一个热点问题。

学者们都积极主张对北京人口进行必要的调控,防止由于人口的规模过大阻碍了城市的发展。通过经济和社会政策调整实现人口规模调控目标,对北京实现可持续发展具有重要的意义<sup>[3]</sup>。北京人口的自然增长一直维持在较低的水平,机械增长是人口增长的主要原因。采取严格的政策措施,一支笔和教育控制调控人口机械增长;改善流动人口的服务水平,加强对流动人口规模的调控<sup>[4]</sup>。调控户籍政策,适当限制城八区的外来人口规模,积极引导外来人口流入发展新区<sup>[5]</sup>。

人口数量的控制往往是比较容易实现的,城市人口结构调整是人口规模调控的着力点<sup>[6]</sup>,人口结构又与产业结构有着密切的关系。产业是人口依存的载体,有什么样的产业结构,就有什么样的人口规模<sup>[7]</sup>。因此,要以产业结构的调整带动人口结构的改善,引进高端就业人口,合理地疏导低端就业人口,提高北京人口素质,提高人口竞争力。鼓励北京市人口随产业外迁,缓解北京市外来人口大量涌入的压力<sup>[8]</sup>。在城市化过程中,吸取拉美过度城市化的教训,合理控制北京人口。必须遏制低效益的传统第三产业过度膨胀,避免以大城市急剧扩张为中心的城市化道路<sup>[9]</sup>。北京人口规模调控应从源头做起,人口调控战略必须向依靠经济调控转变;改革流动人口管理机制,重视解决本市人口就业问题<sup>[10]</sup>。要以调整人口结构和提高人口素质为导向,运用市场化的方式,辅之必要的行政措施,抑制因一般就业人口快速增长而导致城市人口规模的低效率扩大<sup>[11]</sup>。

同时,也有学者认为,北京城市人口规模与其他城市构成要素以及与城市功能之间的不协调,也造成了北京在城市发展中的人口压力。因而调整城市功能是实现北京城市人口规模调控目标的重要措施。分散中心城区的城市功能,通过城市功能引导功能服务人口流向郊区<sup>[12]</sup>。加大远郊小城镇建设的力度,以缓解人口压力<sup>[13]</sup>。加强区域合作,推进京津冀区域在基础设施、产业发展和环境保护等方面的协作,从区域的角度平衡资源和产业,带动周边区域发展,引导人口在大区域空间上的合理流动<sup>[14]</sup>。

面对上述首都人口调控的各种论争,我们认为,首都人口调控需要明确思路。为了切实推进人口的有效调控,首都必须确定适应新时期社会经济发展新形势的全新人口调控思路。一是人口规划的目标应该由以往的单一人口数量向人口数量与人口结构并重方向的转变;二是人口规划的对象应该由以往的户籍人口为主向常住人口为主方向的转变;三是实现人口规划的手段应该由以往的行政与经济为主向行政、经济、法律和社会等综合途径方向的转变;四是人口规划的内容应该由以往的粗线条管理为主向精细化服务为主的转变。以下几个方面,需要我们加以关注。

第一,进一步理顺首都人口宏观调控体制,综合施治调控人口规模。进一步强化对首都人口宏观调控体制建设的重要性认识,统一思想,提高认识,紧紧围绕促进首都科学发展和履行“四个服务”职责的中心任务,从人口发展全局的视野出发建立和理顺首都人口宏观调控体制。重点理顺首都人口宏观调控的职能,将涉及人口宏观调控的相关部门的职能进行有效整合。出台全市人口发展与调控政策相关法规,明确北京市人口调控思路、调控方式、调控体制和调控目标,细化人口调控工作主体、工作内容和工作重点,做到人口发展与调控政策有章可循。细化人口发展与调控考核评估机制,探索对区县、部门、乡镇(街道)、村(居)和企业等多层次、跨部门的人口发展与调控考核主体。

第二，科学引导人口迁移流动，完善人口居住管理手段。改革和创新人口调控工作方法和工作思路，从不同角度、不同部门、不同区域出发，大胆创新人口迁移流动有序管理的新思路，不断完善“以产引人”、“以证引人”、“以房引人”、“以岗引人”等人口调控具体措施。适应统筹区域和城乡一体化发展的形势，加快推进多层次流动人口服务管理机制创新，在流动人口相对聚集的街（乡）、社区（村），逐步探索实施流动人口基本公共服务均等化促进工程，实行“市民化服务、常住化管理”，构建流动人口与常住人口一体化社会管理新模式，把流动人口对就业服务、技能培训、社会保障和义务教育等方面的需求纳入城市公共服务范围。加强人口引导的区域合作，搭建人口区县流动的监管和引导合作平台，推动人口迁移的区域尤其是京津冀和环渤海区域的合作。完善人口居住管理模式，创新人口居住管理体制，逐步将人口居住管理和人口福利剥离。探索户籍人口和流动人口居住管理一体化模式，逐步实现人口居住证制度改革，探索推行人口管理新体制。

第三，合理布局公共服务设施，缓解中心城区人口压力。根据“两轴一两带一多中心”的城市空间结构，积极引导中心城区公共服务设施的合理疏散，发挥公共投资导向性作用，促进城市空间结构的调整。大力推动教育、医院、商业、物流和公交场站等城市公共服务资源向郊区转移和延伸，促进城市功能、产业和人口向外疏散，在更大范围引导人口合理分布，缓解中心城区人口压力。针对中心城区设施陈旧、环境污染难以整治、交通负担重和公共服务资源过度集中等问题，政府主导，综合利用合并、改建、置换、重组、转让、拍卖和出售等市场运作方式，加大中心城区公共服务资源整合力度，优化空间布局。进一步加大新城和产业功能区建设投资和政策支持力度，鼓励中心城区优质社会公共服务资源向这些地区疏散，逐步实现距中心城区30~50公里半径的副中心区。加强功能拓展区和近郊区的医疗卫生、文化、体育、教育、警务和社区等公益事业服务设施建设。大力推动城中村改造，加强城中村改造后的相关公共服务设施建设。

第四，构建人口信息共享平台，建立健全人口动态预警机制。加强全市人口信息化及其共享机制建设，明确各部门和各级政府在人口信息化中的工作责任和工作重点以及工作机制。加强人口信息化的跨部门协作机制，强化公安、流动人口管理、人口计生、人力资源和社会保障、民政和卫生等部门在人口信息化方面的合作。扩大人口信息化建设的主体，进一步丰富人口信息化的内容，提高人口信息化建设在全市信息化建设中的战略地位。整合人口信息资源，建设权威、准确、共享的全员人口信息管理系统，实现政府各部门对人口信息资源的按需共享。加快构建全国“一盘棋”格局，加大流动人口信息采集工作，为引导人口有序流动、合理分布，推进流动人口基本公共服务均等化，切实维护流动人口合法权益，促进社会融合，破解流动人口计划生育难题提供重要依据。

## 北京建设世界城市的人口空间格局问题<sup>①</sup>

张 强（北京市政协委员、首都经济贸易大学城市学院教授）

### 一、世界城市的人口与问题

北京市的人口规模和密度已经达到当代世界城市的当量，目前仍在以较快速度增加。自20世纪90年代至今，以机械增长带动人口规模平均每年增长31.9‰，2009年达到1972万人（其间户籍人口年增加率不到9.9‰）。伴随人口剧增，世界城市所经历过的城市问题也在北京市的中心城区暴露出来。人口、交通、资源、环境、食品安全、社会服务与管理等多方面的巨大压力，使北京市政府从2011年开始对人口规模实行控制性措施。尽管如此，处在人多地少、区域发展不平衡、城乡差距显

<sup>①</sup> 本文为北京市哲学社会科学重大项目《首都城市化进程中城乡一体化问题研究》（项目编号09ZDA06）成果。

著和农村劳动力大量持续流向中心城市等国情和现状条件下，北京市人口机械性增长的趋势在短期内仍难以看到逆转的迹象。怎样在此条件下实现局部地区缓解人口剧增所带来的各种城市压力，成为大城市地区或迟或早都要解决的问题。

## 二、产业、就业、居住与人口格局

城市人口规模不过是城市产业规模的表现。“产业规模→就业规模→居住规模”形成导致人口规模膨胀的诱因；产业、就业和居住等环节的效率调整着人口规模与产业规模之间变化的“函数关系”，但不能根本改变其间关系变化的方向。人口难题本质上是由工业化阶段加快大容量就业产业的发展战略而导致的结果。1990~2010年，以GDP反映的北京市的产业规模从500亿元增加到超过1.38万亿元，按可比口径计算的增长幅度超过6倍；城镇从业人员的规模从627万人增加到超过1000万人，增长幅度约60%；常住人口规模从1086万人增加到接近2000万人，增长幅度约1倍。可见，最近20年来，产业的快速增长固然以科技进步和劳动生产率的提高为主要动力，但同时也以就业和人口的增长互为支撑。

从产业结构和发展战略的演变看，北京市在经历了城市工业化主导战略阶段、探索适合首都特点的经济模式阶段和1997年提出“首都经济”以来的战略转型阶段之后，以2008年奥运会成功举办为标志，已进入一个新的发展阶段，都市经济所包含的服务经济、知识经济、绿色经济和总部经济等特征进一步彰显。但是，产业结构的变动不仅驱使原有产业的部分就业、人口缩减，也意味着新产业、新就业、新人口相对或绝对的增加，意味着新产业、新就业所占空间资源相对或绝对的增加。加快城市产业的增长，不仅加快带动了收入和就业的增长，同时也加快拉动了人口的增长。

## 三、都市区与人口格局

北京与其他国内外同当量级城市地区相比，地貌特殊性在于有占62%的山地，从一定意义上造成了城市功能性产业发展的空间相对狭小而集中，人口的就业和居住也集中在以中心城为核心的平原地区，其“首都功能”和政治服务的禀性强化了“向心”集中与聚集的意识和动力，而如何“分散”却长期未得到理论支持。这同我国缺乏都市区的概念有关。缺少都市区的概念导致缺少对都市区空间结构中的“中心城”与“郊区”区分的研究；处于工业化、城市化迅速发展期背景下的学界，从经济和空间理论的角度更多提供的是聚集理论、聚居规模效应的支持，缺乏反聚集的理论。这类认识和理论缺乏导致的结果，是引导城市地区的产业、就业、人口和居住等要素不断朝中心城方向聚集和集中。在原有的户籍、住房、福利和土地等制度和基础设施条件下，上述集中必然导致就业和居住的集中。随着大城市地区步入工业化后期的门槛和制造业效率让位于服务业的演变，中心城的地产和房产成为城市地区增长的巨大动力，这就强化了向中心城方向的聚集力。

当代的北京作为一个行政区划，不但是一个行政区意义上的“城市”，也是一个“城市地区”。只不过原先这个城市地区的非农产业和人口是以单中心为聚集发展的方向，现已向多中心的方向疏解，这个过程也正在从客观的必然趋势演化为政府的主动措施。这个转变是中国的城市地区适应工业化、城市化进程进入一定阶段时出现的内在的城乡一体化的要求，是对于城乡二元制度的一种主动的挑战，是在“城市病”尚未发生时不自觉的提前“防病”措施，实际上也是历经实践而产生的与先行工业化国家对于都市区、都市圈等认识的不谋而合。

## 四、发展阶段与人口格局

北京这样的大城市地区已进入工业化后阶段，相孪生的人口现象是本地农村劳动力大规模转移已基本完成，稳定进入非产业就业的户籍农民需要从制度上解决与土地的关系问题以及享受居住、保障等各项城市社会服务问题。随着农业劳动力大规模转出农业经营和一部分城市人口进入农村，同时出

现了乡村地区居住人口的“非农化”，农村的居住功能提升。城市的面貌即将进入一个相对稳定的时期，适度控制中心城市的大拆大建必然导致某些产业和就业的衰减。城市问题所导致的产业、就业、居住乃至人口的郊区化现象越来越显著，郊区自近城地区到远郊的产业建设、住宅建设的地位也更为重要。大城市地区发展方式转型的内容，应包含改变工业化阶段的遍地开花式的产业发展方式，实行分区发展。

分区发展的核心思想是：把经济发展的着眼点转向解决民生、提升消费服务水平，转向相对稳定而非快速增长。在空间结构和景观形态上，应更加明确地划定城市增长的边界，限制城市景象像前一阶段那样随着“快速工业化、城市化”而不断蔓延；进一步区分城乡分工，实行“严格控制中心建设、努力保护乡村景观、重点发展郊区城镇”的空间战略。应控制中心城地区建设规模，逐步减少大拆大建，逐步走向相对稳定；应保护农业、保护乡村，发挥乡村和农业作为限制中心城和新城向外蔓延的界定作用，为城市提供宜居、休闲、文化和安全等各类载体作用；应把新城和小城镇作为发展产业、增加就业、疏解居住和提供服务的主要空间，使郊区更多地拥有与中心城地区同等优质的义务教育、公共卫生、科技推广和社区工作等服务。应调整小城镇的功能，使小城镇发展跳出单面向聚集当地农民、聚集农村产业的思路，使之成为全域产业发展的重要空间，与中心城地区的高端产业联为一体，让高端化、总部型的新经济在郊区城镇发展壮大，缓解中心城地区的压力。实际上，郊区的产业无论在产业园、城镇还是在乡村地区，都已成为城市产业的组成部分，只不过是建设在集体土地上而已。城市产业在集体土地上的发展，恰恰是城乡产业一体化发展或者城乡一体的工业化的表现。

## 五、城乡一体化与人口格局

北京建设世界城市是在 21 世纪第二个 10 年要解决的最重要问题，是全域的制度一体化问题。制度一体化的实质是解决社会公平问题，是让全域人民无论生活在哪一个地方，无论从事的是什么产业，都能够享受到“一样化”的社会公共服务待遇的阳光。这是建设世界城市的应有之义。在大城市地区、在我国长期的二元制度的条件下，由于城市与郊区之间存在生产生活条件鸿沟，郊区的各项生产、生活服务条件距当代人们从事生产活动而同时不断提高的社会生活服务需求水平相差甚远，所以大容量就业产业带着大容量就业人口长期向中心集中就成为一个难以扭转的走势。加之国家政治中心、文化中心和国际交往中心等定位的功能都被安排在中心城地区，更加剧了城市问题。因此，北京市的人口问题与其说是人口规模问题，不如更确切地说是人口空间分布问题。据统计，全市人口密度超过 1000 人/平方公里；其中，功能核心区人口密度超过 2.2 万人/平方公里，功能拓展区人口密度超过 6500 人/平方公里；合计中心城地区人口密度超过 7600 人/平方公里，远郊平原地区人口密度不足 1000 人/平方公里，重点镇中心区人口密度也不足 2400 人/平方公里；占全市面积 8.4% 的中心城地区聚集 62% 以上的常住人口。目前解决人口膨胀难题尽管需要各种暂时措施，但长远的和基本的出路在于解决人口的空间结构、居住分布问题，充分发挥郊区城镇和乡村聚落的疏解容纳作用。这既顺应当今高度城市化阶段必然出现的郊区化趋势，也有利于带动郊区的进一步繁荣。推进城乡一体化不仅是解决三农问题的路径，也是缓解城市问题的路径，更是解决建设世界城市、实现现代化中最突出的城乡差距和社会公平问题的路径。

坚持城乡一体的制度创新，应把注意的重点从前 10 年侧重于户籍、就业、保障和服务等各项制度的单向突破，转到侧重于解决各项制度之间的配套与衔接问题。尤其是，不应简单地以农民“转非”的办法来改变户籍制度，而应探索现行户籍制度下让户籍农业人口全面进入城市服务体系中的制度突破。最重要的是，应改变将城乡两种社区管理形式之间转制，城乡两种服务体系之间转轨，城乡两种户籍之间转型，城乡两种所有制土地形式之间转性等诸多环节捆绑在一起，以土地变性为依据，人随地转，各环节联动的旧有机制，实行“拆捆松绑”，即松解原先被捆绑在一起的各个制度环节，实行“适捆则捆、宜分则分”，降低城市化成本，减少社会矛盾，实现平稳过渡、和谐转制。

## 关于我国大城市人口规模增长与控制问题的思考

——兼谈北京市的人口规模控制

王桂新（复旦大学人口研究所所长）

2007年暑期,《中国经济导报》记者约我谈一下关于我国户籍制度改革的想法,后来该报把我写的东西以“日本人为什么没有涌向东京——兼谈北京人口入迁控制”为题刊登在其2007年9月22日(第1576期)的户籍制度改革专版上。本人在该文中简单分析了日本人为何没有涌向东京的原因,并提出北京作为“皇城”必须带头改革户籍制度。我国户籍制度的改革经常在讨论,北京市的人口增长也一直在控制。但2007年末北京市常住人口为1633万人,到2010年底据估计实际已超越2000万人,年增规模仍几近百万之巨。人口的快速增长,加剧了北京市的交通拥堵、水资源短缺等诸多矛盾,于是从2010年年末开始,北京市又不断释放出人口控制的新信号:“人口调控成为北京两会关键词”<sup>①</sup>,“北京酝酿史上最严管制政策,对大城市病下猛药”<sup>②</sup>。北京市的人口规模增长还会继续吗?2011年北京两会若出台“史上最严管制政策”控制人口规模增长能够成功吗?本文的回答是:从长期来看,如果我国现行集权体制不改变,北京市的人口规模增长就还会继续下去,北京市无论出台怎样的“史上最严管制政策”控制人口规模增长都难以取得根本性成功。

### 一、市场体制使大城市人口规模增长形成自动调整机制

众所周知,在集聚经济作用下,人口不断向城市特别是大城市集中,从而形成更大的吸引力和集聚经济效益,城市居民也相应地得到更大的效应和福利。但随着人口、经济的增长及集聚经济效益的提高,城市发展的成本或费用也将增大,并造成城市居民所得效应和福利出现减小。在城市发展过程中,只要集聚经济效益大于增长成本,移民迁入效应和福利大于迁入前,在市场经济体制下农村人口的人迁及城市人口规模的扩大就是必然的,城市人口规模也是合理的。但当城市人口规模增大到使集聚经济净效益减小到零时的(经济)最大人口规模后,如果人口继续增长,城市集聚就会出现不经济,居民效应和福利也将由正转负,这时市场经济就将调节城市人口,使其不再增长。谁愿意留在城市或迁入城市寻求负效应(效益)呢?这就是市场体制下大城市人口规模增长的自动调节机制。只要在迁徙自由、人人平等的社会,大城市的人口规模增长就可以依赖这一自动调节机制实现,而无需政府进行强制性行政管理和干预。

在实行社会平等与市场经济体制的国家或地区,集聚经济作用下的人口迁移及城市化过程,都是迁移—城市化人口自我选择的结果,大城市的人口规模增长也都具有自动调节机制。如欧美、日本等发达国家,都没有我国这样的户籍制度,没有用我国这样的户籍制度把全体国民划分为可以享受不同待遇的城、乡两大人口集团,也没有我国这样控制农村人口向城市迁移的人口管理,人们都可以自由迁徙,可以随时从农村迁向城市,也可以随时从城市迁往农村。在社会平等、迁徙自由的条件下,人们全凭自己的能力和偏好,做出自己和家庭包括迁居地的“最优”选择。再加上这些国家由于提倡社会平等,都比较重视区域均衡发展,其区域、城乡差异都相对较小,远没有我国这样有“九天、九地”之别(借用1953年梁漱溟教授语),所以即使在纽约、东京以外其他地区及农村地区生活也仍能基本得到同步的改善和提高,也仍能较大程度地享受纽约、东京等大城市的现代生活和个人发展

① <http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-01-26/102021877821.shtml>

② [http://news.xinhuanet.com/local/2011-02/09/e\\_121055982.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2011-02/09/e_121055982.htm)

机会。美国、日本及纽约、东京每一时刻的人口分布状态及人们迁居与否，都是两国大城市人口规模增长机制自动调节和居民自由选择的结果，而不是政府的强制性行政安排和管制的结果。

而且，市场体制下大城市人口规模增长自动机制的调节，还将使城市人口如果受某因素扰动而趋向小于最大人口规模时，则将由于集聚经济效益下降而可能引发人口持续外迁减少。如果由大趋向最大人口规模，则将由于集聚经济效益由负转正而趋于稳定，即市场体制下大城市人口规模增长的自动调节机制，使城市实际人口规模一般都要大于其最大人口规模才比较稳定。所以从这一点来讲，市场经济及城市人口规模增长的自动调节机制，有使城市数量过少、规模过大的倾向。

## 二、集权体制下不可能有效地控制大城市人口的迁移增长

在一个实行集权体制的不平等社会里，社会财富一般都高度集中于居住在大城市的少数既得利益集团手里。既得利益集团不仅享有足够的体现自己地位和既得利益的社会财富，同时也掌管着分配社会资源的权利。马斯洛的需求理论揭示，人的利益诉求往往是贪婪的。既得利益集团尽管已享有足够的体现自己地位和既得利益的社会财富，但随着社会经济的发展，他们还会谋求垄断和分享更多的社会财富，继续保持着优于一般平民的“富贵”生活。而绝大多数不属于既得利益集团的普通大众，尽管他们仅能分享少量的社会资源，也没有分配社会资源的权利，但他们在比较利益的驱动下，仍将尽可能地争取和分享到自己的最大利益。这也是人之天性使然。普通大众和既得利益集团，在社会资源占有和利益分享上向来是有矛盾的，前者希望平等地分享，后者则要更多地垄断和占有。这些都是集权体制不平等社会的基本特征和普遍现象，也是人所共知的一些基本社会公理。

根据以上社会公理可以推知，集权体制将会使社会资源的配置更加垄断和集中。从一个国家来看，集权体制使社会资源的配置在空间上首先将更加向城市特别是大城市集中。如我国尽管“京、上、广”都已很大、很拥挤，但中央政府仍然把奥运会安排在北京，世博会、迪斯尼安排在上海，亚运会安排在广州。由于集聚经济的作用，使大城市本来就能吸引更多的资源和人口而成为经济最发达地区。在各个地区竞争发展的过程中，为了保持大城市的发展优势，保证大城市既得利益集团享有更多的社会财富，集权政府就会把可以满足既得利益集团目的的更多的资源向大城市集中。尽管资源的过度集中可能会带来大城市的交通拥堵和环境污染等问题，但要保持大城市的发展优势，保证大城市既得利益集团享有更多的社会财富，集权体制下社会资源向大城市的集中就不会停止。此外，对隔离于既得利益集团以外的普通大众来说，尽管知道自己难以分享既得利益集团的利益，但只要有可能，他们也要在比较利益的驱动下，迁居到大城市寻找机会，争取较多地分享自己作为一个中国公民的基本权益。如改革开放以来的农民工，虽然现行户籍制度使他们不能获得城市户籍，他们到城市也只能从事脏累活，又拿低工资，但他们在农村再苦再累也得不到这样的低工资，在农村睡宽敞的土炕也得不到他们在大城市睡高架桥下所得到的“效应”。在比较利益和争取分享最大利益人之天性的驱动下，数以亿计的农村人口就会源源不断地背井离乡，迁居城市。所以说，只要社会不平等和集权体制存在，既得利益集团垄断社会资源并使之向大城市集中就是必然的，农村人口向大城市的迁移和大城市人口规模的增长就是不可避免的。

前已述及，在市场经济体制下，集聚经济存在使城市实际人口规模过大的倾向，而集权体制下既得利益集团对社会资源的过度垄断和占有及其使社会资源向城市特别是大城市的过度集中，又使城市人口规模形成更加过大（或尽可能大）的倾向，并由此推论：集权体制下不可能有效地控制农村人口向大城市的迁移和大城市人口规模的增长。特别在我国社会主义市场经济特色条件下更是如此。

## 三、关于我国大城市人口迁移增长与规模控制的关键问题

关于我国北京市等大城市人口规模的增长与控制，在前述基础上再强调以下几点。

第一，虽然我国大城市已出现严重的交通拥堵、环境污染等所谓的大城市病，但大城市的承载能

力、发展潜力以及带动区域发展的引擎作用都未能充分挖掘和发挥出来。2009年，北京市面积为16410平方公里，常住人口为1755万人，人口密度为1069人/平方公里；东京都面积2103平方公里，常住人口1286.8万人，人口密度6119人/平方公里，为北京市人口密度的5.7倍；东京都市圈（包括东京都和埼玉、千叶、神奈川三县）面积13368平方公里，常住人口3508万人，人口密度2624人/平方公里，为北京市人口密度的2.5倍。日本东京都、东京都市圈地均生产力多高、人均创造财富多少，是北京多少倍？东京都的“大城市病”比北京如何，东京都市圈的交通与环境问题，又是北京可比的吗？为什么？把中、日大城市相关数据加以简单比较，结论即可不辩自明。我国大城市病的产生有极为复杂而深刻的原因，在一定意义上外来人口只是被作为产生大城市病的“替罪羊”而已。

第二，我国在现行体制下不可能有效地控制大城市人口的迁移增长，以往采取的一些措施大多只是修修补补起局部作用，成效十分有限或治标不治本，有些毫无效果甚至起反向作用。如前所述，我国改革开放以来就提出严格控制大城市规模的城市发展方针，并以户籍制度及各种行政、经济等手段控制大城市人口的迁移增长，但事实证明均未取得成功。这是因为已如上述，目前我国仍实行集权体制，社会不平等严重，加之社会主义市场经济特色，所以要控制大城市人口的迁移增长是不可能的。也曾有人提出应借鉴发达国家大城市人口与发展的经验，建立大城市人口迁入、迁出的柔性调节机制（不敢提自动调节机制）。但欧美、日本等发达国家，人们都可以自由迁徙，城市人口规模增长的自动调节机制也只有在此市场体制下才能形成。而我国没有这样的体制，所以这一建议只能是一个美丽的假设，在现实中是不可能做到的。

第三，大城市病只是一个国家社会经济发展到一定阶段的产物，是由多种复杂因素造成的；治理大城市病、控制大城市人口的迁移增长并不是一个单纯的人口问题。我国要从根本上解决大城市病，更好地挖掘大城市的发展潜力，发挥大城市带动区域发展的引擎作用，必须在政治、经济、行政、法律和文化等大系统框架内加以综合考虑。要大胆创新思路，从政治体制改革入手，改革集权体制，打破城乡壁垒，实现社会平等，使所有国民都能享有迁徙自由的平等权利。特别是对北京来说，一定要改变昔日的“皇城”形象，像日本东京都那样真正建成所有国民的首都和“千客万来”的国际化大城市<sup>①</sup>。吴敬琏先生指出，目前我国经济体制改革面临两大难题，一是传统的经济发展方式难以突破，二是腐败蔓延影响党性和政府公信力，而这两大难题迟迟不能很好解决的根本原因，就是集权式制度安排<sup>②</sup>。殊途同源，聚焦一点。毫无疑问，我国治理大城市病、控制大城市人口过度增长的关键也在于此。除此之外，“神马都是浮云”。

### 主持人评论

本次参加讨论的几位学者，都是多年来致力于对城市人口、经济、资源和环境研究的专家，在这个领域都有较大的学术影响力。他们对北京的人口规模控制的观点，应该说具有相当的代表性。但我们也不难发现从文章中看出他们对北京人口控制问题的不同观点。围绕北京人口规模的控制问题，我认为以下几个方面值得讨论。

#### 1. 北京的人口规模是否过大，是否要实行人口控制

上面问题的后面部分表面上看来是多余，因为北京人口规模如果不是过大，那控制人口纯粹就是多余了。但如果我们仔细分析几位学者的文章，可以发现，他们各人对北京人口规模过大问题的认识是不尽相同的。在段文中（为书写简短，只取作者姓名的第一个字，下同）首先谈到城市的合理人口规模的概念，但在文中并没有就北京的合理人口规模展开讨论（从作者文中看出作者认为，这个讨论对现实意义不大）。在陆文中，则详细阐述了北京的人口膨胀导致的“城市病”，对“十二五”

<sup>①</sup> 东京都知事石原氏一主政，就提出以“瞄准千客万来的世界城市”为副标题的《东京构想2000》，近年来更进一步指出，东京都未来发展的关键是继续增加人口。

<sup>②</sup> [http://www.chinareform.org.cn/Economy/Macro/Speech/201101/t20110125\\_59543.htm](http://www.chinareform.org.cn/Economy/Macro/Speech/201101/t20110125_59543.htm)

时期资源的供给，以及公共服务提出了巨大的挑战。而在后两位作者的文章中，虽然也谈到了人口快速增长给北京带来的城市问题，但在张文中，在列举了北京各个区域的人口密度后指出，北京的现状是“占全市面积8.4%的中心城地区聚集62%以上的常住人口”这种他认为很不合理的分布状态，所以，他认为“北京市的人口问题与其说是人口规模问题，不如更确切地说是人口空间分布问题”。在王文中，比较了东京和北京的人口规模、人口密度后认为，中国大城市病的产生并不是人口规模引起的，而主要是体制上的原因。

我认为，对人口规模大小的认识，可以分两个方面来看：一是由于人口规模增长过快导致的对城市基础设施、公共服务体系和城市环境等带来的负面影响，这类问题可以通过增加投入、提高城市管理水平等手段逐步改善并加以解决，所以只是时期性的问题，这一类我把它称为人口的相对过大，它主要是由于人口增加速度过快引起的。另一类就是由于人口规模过大产生，并且按照现在的科技水平、经济条件又难以解决的问题，这一类问题我把它称为人口的绝对过大。北京的人口规模，既有相对过大问题，又有绝对过大问题。例如北京的交通拥堵问题，可以认为主要是人口相对过大引起的，通过调整北京的产业布局、人口分布、增加公共交通网络和改变人们的出行方式等，交通拥堵问题应该可以逐步解决。而北京的水资源问题则可以认为是人口的绝对过大问题。一般来讲，人均水资源在300立方米以下的城市就被认为是严重缺水城市，而北京的水资源只有200立方米左右。每年靠从河北、山西、天津等自身都缺水的地方调水，或者大量超采地下水甚至不惜以环境的破坏为代价来维持北京的正常运转（从水资源说，北京和东京无可比性，东京是时刻担心“水满为患”的城市，所以它建有世界最大的地下水库，以防止东京发生水灾）。所以，我认为，北京的人口控制是非常必要的。

## 2. 什么原因导致北京的人口膨胀

要想控制北京人口膨胀，首先必须了解导致北京人口膨胀的原因。几位都谈到了工业化和城市化导致了北京市人口增加。我认为，仅用工业化、城市化尚不足以说明北京人口膨胀的原因。在这个问题的解释上，我是比较倾向于王文的解释，他认为，在市场作用下，经济集聚使人口集中形成城市，又会使城市规模扩大。但另一方面，当城市扩大到一定规模时，当人口集聚到不经济时，在市场机制作用下，人口就会扩散，从而使城市保持在一定规模。而集权体制下既得利益集团对社会资源的过度垄断和占有，及其使社会资源向城市特别是大城市的过度集中，会导致城市人口规模有过大的倾向。我们看到，王桂新教授不但从一般的工业化、城市化的过程来解释了人口集中于城市，并且从体制层面解释了为什么会发生大城市过度膨胀的原因。他的解释比前面的解释有很大的进步，但我认为解释尚不完全。事实上，从世界各国的情况来看，有实行市场体制的国家的首都发生人口膨胀的情况也不少，而实行高度集权的国家，例如朝鲜的首都平壤、前苏联的首都莫斯科并未出现人口膨胀。

我认为，北京之所以会出现人口膨胀，是由以下因素决定的：①地区差距是人口迁移的动力，移动的自身自由才使大规模人口迁移变为可能。北京和全国其他地区的社会经济巨大差异的存在，是产生人口流向北京的原因，而正是由于“集权”的放松，公民获得了自由迁移的权利，才使人口流向北京成为可能（如果是高度集权，如改革开放以前的中国，北京需有大队、公社，甚至县里的证明才能找到住宿，必须携带全国粮票才能吃饭，则大规模的人口流入也不会发生）。②各个地区拥有的资源不同，能获取资源的能力不同。中国最大的资源是政治资源，中国的城市，几乎都是各级政府的政治中心，并且，往往城市越大，中心的级别越高（或者也可反过来说），而中心的级别越高，获取各种资源越方便。北京是全国的政治中心，中央政府所在地，所以，与国内其他任何城市相比，获取各种资源的能力最强，有时，甚至可以不计成本。这只要从新中国成立以来，北京城市的发展历史就可以知道。北京从原本几乎没有工业曾一度成为门类齐全的工业城市，从科技基础很薄弱成长为全国的科技中心。③作为全国一个地区的北京，可以利用其作为首都得天独厚的条件，根据产业的前向和后向联系，发展它的产业。典型的如利用科技人才集中的优势，发展高科技产业；利用经济管理中心

的地位，成为金融管理中心，以及所谓总部经济。④正因为北京成为各种中心的所在地，提供给机构和个人获利与发展的机会比较多，所以各种机构和个人也会涌向北京。例如全国各地各级政府的驻京办事处，直白地说，就是来跑官要钱，打探消息的；北京的一些艺术村，就是希望在北京出名的艺术家的群体；等等。这一切都是北京作为首都的特殊地位，是其他地区、其他城市不可能具备的，因而导致了北京人口比其他城市人口增加更快。

### 3. 北京是否能控制住人口膨胀？怎样调控北京人口

对于上述问题，四位讨论者的意见不尽一致。在段文中，在总结了北京调控的“步步为营，节节败退”的历史后认为，“调控流动人口的规模……明知此事不可为，那么，最好的办法就是不要为，以免引起诸多不必要的麻烦”。而王文认为，“集权体制下不可能有效地控制大城市人口的迁移增长”，“目前我国仍实行集权体制，社会不平等严重，加之社会主义市场经济特色，所以要控制大城市人口的迁移增长是不可能的”。既然不可能，所以他也不来讨论这些调控的具体问题了。在陆文中，虽然没有从正面回答是否能控制住人口膨胀，但他在引用他人的研究结论是“人口数量的控制往往是比较容易实现的”（主持人：不知“容易实现”的根据何在？），并对人口调控问题，提出了应对思路。张文中并没有直接回答北京是否能控制住人口膨胀这一问题，这是因为他认为“北京市的人口问题与其说是人口规模问题，不如更确切地说是人口空间分布问题”，即北京人口调控的主题，不是总量问题，而是人口空间分布。而坚持城乡一体化的制度创新，推进城乡一体化是解决北京市人口问题的根本。

对上面的有些意见，我的观点并不相同。我认为，北京的人口问题，虽然有空间分布的问题，但当前突出的还是人口规模过大，人口增速过高的问题。在对人口控制效果的评价时，我们也不能否定人口控制就完全没发挥其作用，完全没有效果。如果北京没有坚持人口总量控制，而是对人口完全放开，我们还真难以想象北京现在是什么景象。应该说，有控制和无控制还是不一样的，我们不能因为控制没有达到预想的效果就索性放置不管，“屡战屡败，屡败屡战”，失败中汲取教训，总结经验，以利再战，才不失为负责任的态度。

我同意从我国的现状来看，要完全控制大城市的人口膨胀确实是不可能的观点。但从长远看，我国党和政府坚持不懈地推进包括经济改革、政治改革在内的各项改革，改变二元经济结构，努力消除城乡之间、地区之间发展的不平衡，最终达到国家富强，人民生活富裕，社会安定和谐。如果这样的目标实现，人口的空间分布就能实现自然、合理地调节，大城市的人口膨胀问题自然也能解决，但要实现以上目标，可能需要较长的时间，甚至需要一代、两代人的努力。而北京人口规模过大、人口增速过高，是我们现在需要面对的问题，我们不能坐等那个时代的到来。我认为，我们虽然无法按自己的理想来控制人口规模，但也不是完全无能为力，在人口控制方面，还是有许多文章可做的。对于人口调控，陆文虽然已经有详细阐述，看来也比较全面，但依我来看，上述的一些调控思路和做法正是北京市政府过去以来一直在做的工作（当然还需要进一步完善），其效果明显是不能令人满意的。要真正收到成效，需要转变思路。本人认为，在人口调控上，有以下几个关键问题需要解决。

（1）调控人口的主体。人口调控牵涉各方面的利益关系，概括地说是中央和地方的关系，北京市内地方和地方、地方和部门的关系。这里特别要强调的是中央和地方的关系。北京是中央政府所在地，中国的政府本来就大，中央政府各部门要发展，就需要增加人，北京地方的相应服务要跟上，自然也要求相应的增加人；同时，北京要提高市民的福利水平，保障各项事业发展，需要财力支持，从利益最大化的经济人出发，人口控制并不是它的主要目标，发展经济才是它的主要目标。各种主体的利益诉求不同，相互不配合，人口如何能得到有效控制？所以，要使北京人口得到有效控制，首先行动主体的步调要一致。这就必须要有一个中央和地方政府共同组成的权威机构，来协调各方面的利益，对北京的发展作出规划并严格实施，对人口控制作出联合行动。北京的人口调控仅靠北京市政府是不够的。

(2) 调控思路。在陆文关于调控的措施中,虽然强调了调控人口规模的重要性,但在谈到如何调控时,谈得更多的还是调控北京内部的空间结构的问题。在如何控制人口规模的关键问题时,却并不清晰。我认为,导致北京人口规模过大的主要原因是在于“中心”太多,北京除了是政治中心、国际交往中心以外,还可以列举很多,如交通中心、文化中心、金融中心、科技创新中心、文化创意中心等,由这些中心又可派生出许多,如贸易中心、会展中心、物流中心、旅游中心等。北京集中了那么多的中心,这些中心需要维持和发展,就需要相应的人口来支撑,北京的人口如何能不膨胀呢?我认为,要想控制住北京人口规模,首先需要减量,减轻过多的中心功能,减少过大的规模。例如以教育来说,就可以考虑减少在北京的大学数量,减少招生规模,把一些大学调整到教育基础相对薄弱的中西部地区,这样做,北京的教育中心地位可能会削弱,会影响到北京的地方利益和一些部门利益,但从全国范围看,有利于减少地区差距。而对人口控制的效果是不言而喻的。

(3) 调控方法和对象。现在,一说到大城市的人口调控,就眼睛向下,直接对象就是流动人口,所谓减少“盲流”。被认做是“盲流”的人,实际上就是那些文化程度较低、掌握技能较少的进城农民。在调控方法上,美其名为管理,实质上是刁难。这种歧视做法是不足取的。我认为,要控制北京人口规模,与其在“堵”上下工夫,还不如在“疏”上下更大力量。这里说的疏,不只是指北京区域内部的调整,而是要像首钢搬迁一样,向外地转移。因为产业是人口集聚的载体,产业转移了,人口自然也就减少了。应该说,北京在“疏导”方面,可发挥的空间很大。应该把调控重点放在“业”上,对事不对人。当然,事和人是密切相关的,如果说对人,那重点也是对“法人”而不是“自然人”。为了有效地控制人口规模,必须对“法人”有效地管理,严格地控制城市用地规模,严格地控制建筑物的容积率。新增建设项目和新登记注册的机构,必须经过首都建设委员会审查批准,对不符合首都功能和不再需要增强的行业严格控制,对各级政府和部门的考评要增加人口控制项目的内容(例如,不仅要控制在编职工数量,还要控制实际用工数量),利用行政、经济等手段,下决心把属于中央和地方的一些行政、企事业单位“疏导”出去。这样做,我想一定能起到明显的效果。

#### 参考文献:

- [1] 徐炳焯. 北京人口迁移特点与控制对策 [J]. 人口研究, 1988, (2).
- [2] 胡伟略. 北京人口发展战略管见 [J]. 学习与研究, 1985, (10).
- [3] 冯晓英. 北京人口规模调控管见 [J]. 前线, 2005, (11).
- [4] 吴群刚. 北京市人口规模现状与调控 [J]. 城市问题, 2009, (4).
- [5] 谌利民. 关于北京市人口问题的几点思考 [J]. 城市问题, 2009, (1).
- [6] 周立云. 关于北京城市人口规模调控的思考 [J]. 首都经济, 2002, (2).
- [7] 马仲良, 潘银苗, 郝军, 鹿春江. 调控北京人口规模的有效途径 [J]. 前线, 2007, (2).
- [8] 蒋春芹. 关于北京市人口规模的挑战 [J]. 城市问题, 2003, (6).
- [9] 张惟英. 拉美过度城市化的教训与北京人口调控 [J]. 人口研究, 2006, (4).
- [10] 侯东民. 北京人口规模调控应从源头做起 [J]. 北京观察, 2007, (1).
- [11] 同 [6].
- [12] 叶立梅. 北京城市人口规模及其调控思路 [J]. 前线, 2001, (10).
- [13] 同 [8].
- [14] 同 [5].

[责任编辑 方志]